

European Antitrust & Competition



Legal Update
August 2012

Merger Control in Germany – German Court clarifies controversial jurisdictional issues

Fusionskontrolle in Deutschland – OLG Düsseldorf klärt umstrittene Zuständigkeitsfragen des Bundeskartellamtes

In a recently published decision¹ the Higher Regional Court of Düsseldorf provided interesting guidance on how to deal with jurisdictional uncertainties of German merger control. The Court took the opportunity to clarify controversial topics concerning the *de-minimis* market notification exemption, and geographic turnover calculation. The Court also made very clear that merging parties rather than calling the courts have to go through the administrative procedure with the Bundeskartellamt (*Federal Cartel Office*, “FCO”) first.

The background of the case

The envisaged transaction would combine the two main suppliers of viscose rayon in Germany. According to the decision, the combined domestic market share of the merging parties amounts to more than 90 percent. In August 2011, the transaction was notified to the FCO for reasons of precaution as the parties believed that the FCO had no jurisdiction to review the case. According to the parties' opinion, the total turnover value of the market concerned by the transaction was less than EUR 15 million in Germany in the last calendar year preceding the transaction in which event, generally speaking, the German cartel law provides a *de-minimis* exemption from the notification obligation.

The problem was, however, that the FCO did not agree with the parties' method of calculating the total turnover volume on the market concerned. Contrary to the parties' view, the FCO concluded that the total market value exceeded EUR 15 million and that the

In einer kürzlich veröffentlichten Entscheidung¹ zur Fusionskontrolle hat das OLG Düsseldorf Gelegenheit gehabt, zu umstrittenen Punkten der Zuständigkeit des Bundeskartellamtes, insbesondere im Zusammenhang mit der Bagatellmarktklausel und der geografischen Zuordnung von Umsätzen, Stellung zu beziehen. Darüber hinaus stellt die Entscheidung klar, dass grundsätzlich kein gerichtliches „Negativattest“ zur Vorabklärung von Rechtsfragen zur Verfügung steht, sondern dass die Zusammenschlussbeteiligten das kartellbehördliche Kontrollverfahren durchlaufen müssen.

Sachverhalt

Die geplante Transaktion zielte darauf ab, die beiden größten in Deutschland tätigen Hersteller von Fasermaterial auf Viskosebasis zusammenzuführen. Laut Entscheidung hätte der gemeinsame Marktanteil der Beteiligten in Deutschland über 90 Prozent betragen. Die Beteiligten meldeten den Zusammenschluss im August 2011 vorsorglich beim Bundeskartellamt an, gingen allerdings davon aus, dass keine Zuständigkeit des Bundeskartellamtes gegeben war. Nach Auffassung der Beteiligten wurden auf dem betroffenen Markt in Deutschland insgesamt weniger als EUR 15 Millionen umgesetzt, weswegen die sogenannte Bagatellmarktklausel des § 36 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB einschlägig und eine Anmeldung nicht erforderlich sei.

Das Bundeskartellamt teilte diese Auffassung allerdings nicht und vertrat die Ansicht, dass das Marktvolumen EUR 15 Millionen überschritten habe und der Zusammenschluss damit anmeldepflichtig sei.

¹ Higher Regional Court of Düsseldorf, decision of February 1, 2012, VI-Kart 6/11 (V).

¹ OLG Düsseldorf, Entscheidung vom 1. Februar 2012, Az.: VI-Kart 6/11 (V).

FCO had jurisdiction to investigate the merger. The parties thereupon withdrew their notification. The FCO addressed a letter to the legal representative of the parties – under the letterhead of the head of the competent decision department – in which it reiterated its position that a consummation of the transaction prior clearance by the FCO would violate the standstill obligation which may lead to fines.

The parties filed an appeal against the letter of the FCO before the Higher Regional Court of Düsseldorf. The Court dismissed the appeal as inadmissible and unfounded.

The issues

The case involves mainly one procedural and two substantial issues.

From a procedural point of view, the Court stated that the FCO's letter does not constitute an administrative act that can be appealed. As a result, the claim was inadmissible because the German merger control regime does not foresee a possibility for "preventive legal protection" to solve disputes on the obligation to notify. The risk of non-filing has to be borne by the parties. To avoid this risk, parties can always notify a transaction out of precaution. The Court however did not rule out the possibility of seeking legal protection in exceptional circumstances if the parties otherwise would suffer from irreparable damages or losses that could not be recovered. The risk of the parties of being investigated for infringement of the standstill obligation, reputational damage and economic risks would not amount to such severe negative effects.

The first substantial issue concerned the applicability of the *de-minimis* market exemption. As stated earlier, such notification exemption applies if the transaction only concerns a minor market, that is, broadly speaking, a product market with a total annual turnover value in Germany of less than EUR 15 million. The Court confirmed that such exemption plays a role both for the assessment of jurisdiction and the substantial assessment of the transaction. It can be difficult to determine whether a case qualifies for the *de-minimis* exemption. The analysis of the total market value requires necessarily the definition of the product market and the calculation of the turnover, and such analyses may not

Die Beteiligten zogen ihre Anmeldung daraufhin zurück. Der Vorsitzende der zuständigen Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes richtete sodann unter seinem Briefkopf ein Schreiben an den Verfahrensbevollmächtigten der Beteiligten, in dem er seine Rechtsauffassung darlegte und darauf hinwies, dass ein Vollzug des Zusammenschlusses ohne vorherige Freigabe des Bundeskartellamtes einen Verstoß gegen das Vollzugsverbot darstelle, der mit einer Geldbuße geahndet werden könne.

Die Beteiligten fochten das Schreiben des Bundeskartellamtes vor dem OLG Düsseldorf an. Das Gericht wies die Beschwerde als unzulässig und unbegründet zurück.

Streitfragen

Der Fall wirft im Wesentlichen eine prozessuale und zwei materiell-rechtliche Fragen auf.

In prozessualer Hinsicht entschied das OLG Düsseldorf, dass das Schreiben des Bundeskartellamtes keinen anfechtbaren Verwaltungsakt darstelle. Die Beschwerde sei unzulässig, da das deutsche Fusionskontrollrecht grundsätzlich keinen vorbeugenden Rechtsschutz im Hinblick auf das Bestehen einer Anmeldepflicht vorsähe. Das Anmelderisiko liege bei den Beteiligten. Zur Vermeidung dieses Risikos stehe es den Beteiligten frei, vorsorglich eine Anmeldung einzureichen. Das OLG Düsseldorf schloss jedoch nicht völlig aus, dass eine Vorabklärung in Ausnahmefällen möglich sein könne, wenn die Parteien geltend machen können, dass ihnen irreparable Schäden oder schwer ausgleichbare Nachteile drohten. Die Gefahr einer ordnungsbehördlichen Verfolgung bei einem Verstoß gegen das Vollzugsverbot, negative Auswirkungen auf die Reputation und wirtschaftliche Risiken stellten aber keine hierfür ausreichenden Umstände dar.

Die erste materiell-rechtliche Frage betraf die Anwendbarkeit der Bagatellmarktklausel, bei deren Vorliegen eine vorige Anmeldung des Zusammenschlusses an das Bundeskartellamt nicht notwendig ist. Die Bagatellmarktklausel greift ein, wenn ein gesamtwirtschaftlich unbedeutender Markt betroffen ist, d. h. ein Markt, auf dem im Vorjahr der Transaktion in Deutschland insgesamt weniger als EUR 15 Millionen umgesetzt worden sind. Das OLG Düsseldorf bestätigte, dass die gesetzliche Ausnahme

always be clear-cut. Therefore, the assessment of the *de-minimis* clause for the purpose of determining jurisdiction requires the FCO only to conduct a mere cursory review of the total market size. This means that the FCO, in order to decide whether it is competent to review a transaction, does not have to conduct a thorough analysis. It can assume jurisdiction for cases that do not obviously fall under the *de-minimis* exemption. If in the course of the investigation the FCO finds that the relevant markets do fall within the scope of the *de-minimis* clause, it cannot prohibit the transaction because of the creation or strengthening of a dominant position on such minor market.

The second substantial issue concerned the method of turnover calculation. The parties to the transaction and the FCO disagreed on how the total turnover value of the market concerned in Germany should be determined. One of the parties' customers had production sites in Germany and France. Supplies for these production sites were ordered from a branch in Switzerland, but the purchased products were directly delivered to the production sites in Germany and France. The parties argued that such sales have to be attributed to Switzerland, where the orders were placed. In their view, this is where competition in relation to the purchased products took place. The FCO referred to the European Commission's Consolidated Jurisdictional Notice², and considered all direct supplies to customers' locations in Germany as German sales.

By way of background, the Jurisdictional Notice explains that, in general, turnover generated through the sale of goods is allocated to the place where the customer is located. Sometimes the relevant customer location may not be obvious, e.g. if the place of delivery differs from the billing address or the place where the customer was located when the purchase agreement was concluded. In such cases, the relevant location for the purpose of turnover allocation is the place where competition with alternative suppliers takes place. This is usually the place where the characteristic action under the respective contract is performed. For contracts on the sale of goods, this is usually the delivery of the product. The same principles apply if a multinational corporation has a central purchasing unit that sources goods for the

sowohl für die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes als auch für die materiell-rechtliche Prüfung des Zusammenschlussvorhabens eine Rolle spielt. Ob ein Markt unter die Bagatellmarktklausel fällt, kann unter Umständen schwierig zu bestimmen sein. Die Analyse des Gesamtmarktvolumens setzt notwendigerweise die Abgrenzung des Produktmarktes und die Berechnung des relevanten Umsatzes voraus. Dies sind Fragen, die nicht immer leicht zu klären sind. Daher – so das OLG Düsseldorf – sei für die Zuständigkeitsprüfung ausreichend, wenn das Bundeskartellamt im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Bagatellmarktklausel eine Grobsichtung durchföhre. Eine tiefer gehende Analyse ist an dieser Stelle also nicht erforderlich, so dass das Bundeskartellamt in Fällen, die nicht offensichtlich unter die Bagatellmarktklausel fallen, von seiner Prüfzuständigkeit ausgehen kann. Stellt sich im Verlauf der Prüfung dann heraus, dass ein betroffener Markt unter die Bagatellmarktklausel fällt, kann der Zusammenschluss jedenfalls nicht wegen der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auf diesem Bagatellmarkt untersagt werden.

Die zweite materiell-rechtliche Frage betraf die Methode der Umsatzberechnung. Die Beteiligten und das Bundeskartellamt waren unterschiedlicher Auffassung darüber, wie das Gesamtvolume des betroffenen Marktes in Deutschland zu berechnen war. Ein Kunde der Beteiligten hatte Produktionsstätten in Deutschland und Frankreich. Die Materialbestellung für beide Standorte erfolgte aus der Schweiz, wobei die bestellte Ware direkt an die Werke in Deutschland und Frankreich geliefert wurde. Die Beteiligten waren der Ansicht, dass diese Umsätze der Schweiz zugerechnet werden müssten, weil die Bestellungen von dort erfolgt seien und daher in der Schweiz der Wettbewerb um die fraglichen Produkte stattgefunden habe. Das Bundeskartellamt bezog sich auf die Zuständigkeitsmitteilung der Europäischen Kommission² und bewertete alle Direktlieferungen zu Kundenstandorten in Deutschland als Verkäufe in Deutschland.

Zur Erläuterung sei angemerkt, dass nach der Zuständigkeitsmitteilung Umsätze, die durch den Verkauf von Waren erzielt werden, grundsätzlich dem Ort, an dem sich der Kunde befindet, zuzurechnen

² Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings ("Jurisdictional Notice"), OJ EU, April 16, 2008, C 95/1.

² Konsolidierte Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („Zuständigkeitsmitteilung“), Abl. EU Nr. C 95 vom 16. April 2008, S. 1.

entire company from a central location. If all products are delivered to a central location and subsequently re-distributed internally to different places in other Member States, the respective turnover is allocated only to the Member State where the central purchasing organisation is located. If the central purchasing unit merely concludes a framework agreement, but there are in fact direct links between the seller and the different subsidiaries in the sense that the subsidiaries place concrete orders and directly receive the product from the seller, the turnover is allocated to the Member State in which the subsidiary is located, irrespective of who receives the invoice or effects the payment. The same applies if the central purchasing organisation places the order, but the product is directly delivered to the subsidiary³.

The Düsseldorf Court confirmed the FCO's position. For the purpose of the cursory review, that is required for the assessment of jurisdiction, the Court did not find fault in the FCO's approach that the place of delivery is the relevant location where competition takes place. In the Court's view, this position was backed up by the parties' argument that the products were not delivered to Switzerland and then into Germany but directly to Germany in order to save transport costs. The Court stated that transport costs would constitute typical factors for the structure of a market that could play a significant role for a customer's buying decision. Thus it was not flawed to consider the location of product delivery as the location where the actual competition takes place.

Conclusion

The decision touches upon several issues that have been under discussion in recent years.

The *de-minimis* clause as a jurisdictional threshold has caused many practical problems in Germany in the past because the assessment of the total market value regularly requires a precise definition of the product market. Such definition became more complicated when the FCO – backed by the courts – began to bundle various minor markets with the result that the exemption was hardly available⁴. Hence, for the assessment as to whether or not a pre-merger notification has to be made to the FCO, the *de-minimis* exemption provides too little certainty –

sind. Hierfür kommen eventuell mehrere Orte in Frage, z.B. wenn der Ort der Lieferung nicht mit der Rechnungsadresse oder dem Ort, von dem die Bestellung erfolgt ist, übereinstimmt. In den Fällen kommt es für die Bestimmung des maßgeblichen Ortes für die Umsatzberechnung darauf an, an welchem Ort der Wettbewerb mit alternativen Lieferanten stattfindet. Dies ist der Ort, an dem die charakteristische Handlung im Rahmen des fraglichen Vertrages durchgeführt wird, was bei Verträgen über den Verkauf von Waren meistens der Ort der Auslieferung ist. Die selben Grundsätze gelten, wenn ein internationaler Konzern eine zentrale Einkaufsorganisation betreibt und den Kauf von Materialien von einer zentralen Stelle organisiert. Wenn alle Produkte direkt an die zentrale Einkaufsorganisation ausgeliefert und unternehmensintern an Standorte in anderen Mitgliedstaaten weiterverteilt werden, wird der gesamte Umsatz dem Mitgliedstaat zugerechnet, in dem sich die zentrale Einkaufsorganisation befindet. Schließt die zentrale Einkaufsorganisation dagegen nur Rahmenverträge ab, und bestehen direkte Verbindungen zwischen dem Verkäufer und den Tochtergesellschaften in dem Sinne, dass die Tochtergesellschaften konkrete Aufträge erteilen, und Waren direkt an die Tochtergesellschaften ausgeliefert werden, ist der Umsatz jeweils den Ländern zuzurechnen, in denen die Tochtergesellschaften ihren Sitz haben, und zwar unabhängig davon, an welchen Ort die Rechnung gesandt bzw. von welchem Ort Zahlungen getätigt werden. Das gleiche gilt, wenn die zentrale Einkaufsorganisation die Bestellung abgibt und das Produkt direkt an die Tochtergesellschaft ausgeliefert wird.³

Das OLG Düsseldorf bestätigte die Rechtsauffassung des Bundeskartellamtes. Für die Zwecke der Grobansichtung konnte das OLG Düsseldorf keinen Fehler darin erkennen, dass das Bundeskartellamt den Lieferort als den Ort eingestuft hat, an dem der Wettbewerb stattfindet. Das Gericht sah diese Ansicht durch das Vorbringen der Parteien bestätigt, wonach die Produkte zwecks Einsparung von Transportkosten direkt nach Deutschland und nicht erst in die Schweiz und anschließend nach Deutschland transportiert würden. Transportkosten zählten zu den charakteristischen Bedingungen einer Marktstruktur, die eine bedeutende Rolle für die Kaufentscheidung eines Kunden spielen können. Aus diesem Grund sei es nicht fehlerhaft, den Ort der Lieferung als den

³ Jurisdictional Notice, para. 198.

⁴ See Jens Peter Schmidt, Bundling of Markets, WuW 2003, pp. 889 et seqq.

as this case shows again. Fortunately, the proposed changes to German merger control rules will clarify the situation. According to draft amendments to the Act Against Restraints of Competition,⁵ the *de minimis* clause will no longer apply as a jurisdictional threshold, but only be part of the substantial assessment. Parties will therefore have to notify any transaction that meets the turnover thresholds, but if the transaction only affects markets in Germany, in which a turnover of less than EUR 15 million was generated, the transaction cannot be prohibited because of the creation or strengthening of a dominant position on such minor market.

Geographic turnover allocation is also sometimes controversial. The decision at hand clarifies, at least in the context of a cursory review, that the FCO may consider the place of delivery as the relevant location where competition takes place and hence where the turnover generated with the sale of goods should be attributed to. It seems likely that the Higher Regional Court of Düsseldorf would not object if the FCO used the same approach in a thorough merger investigation.

Finally, the Court reiterates that the risk of not filing has to be borne by the parties. There is no such thing as a “negative attestation” in the sense that parties can initiate legal proceedings to get confirmation that a filing is not required. If parties are unsure whether a filing is required or not, and want to avoid the risk of violating the standstill obligation, the appropriate way to get legal certainty would be to notify the transaction and go through the administrative merger control procedure. The chance seems fairly small that parties are able to successfully claim irreparable losses to initiate court proceedings in order to solve a dispute between the FCO and parties on the obligation to file.

Following this decision, the transaction was notified for the second time in May 2012. It is currently being reviewed in a second phase investigation by the FCO. The claimant’s goal to achieve legal certainty for the transaction at hand, could so far not be achieved.

maßgeblichen Ort, an dem der Wettbewerb stattfindet, anzusehen.

Schlussfolgerung

Die Entscheidung beschäftigt sich mit mehreren Aspekten der deutschen Fusionskontrolle, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurden.

Die Bagatellmarktklausel hat im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung in der Vergangenheit häufig Probleme verursacht, da die Bestimmung des Gesamtmarktwertes regelmäßig eine genaue Abgrenzung des Produktmarktes voraussetzt. Die Abgrenzung des Bagatellmarktes wurde überdies dadurch erschwert, dass das Bundeskartellamt – mit Rückendeckung durch die Gerichte – begann, Märkte zu bündeln, was die Anwendung der Bagatellmarktklausel regelmäßig ausschließt.⁴ Dieser Fall zeigt erneut, dass die Bagatellmarktklausel für die sehr entscheidende Frage, ob eine Anmeldepflicht besteht, zu wenig Rechtssicherheit bietet. Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf zur 8. GWB-Novelle⁵ hier Klarheit schafft. Nach dem Entwurf soll die Bagatellmarktklausel nicht länger Teil der Zuständigkeitsvorschriften sein, sondern ausschließlich im Rahmen der materiell-rechtlichen Fusionskontrollprüfung Anwendung finden. Jeder Zusammenschluss, bei dem die normalen Umsatzschwellen überschritten sind, ist dann anzumelden, jedoch kann das Bundeskartellamt keine Untersagung wegen Wettbewerbsproblemen auf Bagatellmärkten aussprechen.

Die geographische Umsatzverteilung wirft ebenfalls regelmäßig Fragen auf. Die vorliegende Entscheidung stellt klar, dass das Bundeskartellamt jedenfalls im Rahmen einer Grobsichtung den Ort der Lieferung als maßgeblichen Ort betrachten kann, an dem der Wettbewerb stattfindet und dem der mit dem Verkauf der Produkte erzielte Umsatz zuzuordnen ist. Es ist nicht allzu wahrscheinlich, dass das OLG Düsseldorf diese Vorgehensweise bei der materiell-rechtlichen Fusionskontrollprüfung missbilligen würde.

Schließlich hat das OLG Düsseldorf deutlich bestätigt, dass die Beteiligten das Anmelderisiko zu tragen haben. Es gibt kein „Negativattest“ zur gerichtlichen

⁵ Draft Eighth Amendment to the Act Against Restraints of Competition (Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen), BT-Drs. 17/9852.

⁴ Siehe hierzu Jens Peter Schmidt, Zur Bündelung von Märkten, WuW 2003, S. 889 ff.

⁵ Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. 17/9852.

Prüfung der Anmeldepflicht. Besteht Unsicherheit darüber, ob eine Anmeldung notwendig ist oder nicht, und wollen die Beteiligten das Risiko einer Verletzung des Vollzugsverbotes vermeiden, steht es ihnen offen, den Zusammenschluss anzumelden und das kartellbehördliche Kontrollverfahren zu durchlaufen. Die Möglichkeit, eine gerichtliche Klärung der Anmeldepflicht mit Verweis auf nicht abwendbare Schäden zu erstreiten, scheint äußerst gering.

Im Anschluss an die Entscheidung des OLG Düsseldorf wurde der Zusammenschluss im Mai 2012 ein zweites Mal angemeldet und befindet sich derzeit in einem Hauptprüfverfahren. Das Ziel der Kläger, Rechtssicherheit in Bezug auf den Zusammenschluss zu erlangen, konnte mithin bislang nicht erreicht werden.

Mayer Brown EU Antitrust & Competition Group:

Dr. Jens Peter Schmidt

Partner, Brussels, Düsseldorf

T: +32 2 551 5969

jpschmidt@mayerbrown.com

Robert Klotz

Partner, Brussels

T: +32 2 502 5517

rklotz@mayerbrown.com

Nathalie Jalabert Doury

Partner, Paris

T: +33 1 53 53 36 37

njalabert-doury@mayerbrown.com

Kiran Desai

Partner, Brussels

T: +32 2 551 5959

kdesai@mayerbrown.com

Gillian Sproul

Partner, London

T: +44 20 3130 3313

gsproul@mayerbrown.com

Isabel Simon

Associate, Brussels

T: +32 2 551 5966

isimon@mayerbrown.com

Mayer Brown is a global legal services organization advising many of the world's largest companies, including a significant portion of the Fortune 100, FTSE 100, DAX and Hang Seng Index companies and more than half of the world's largest banks. Our legal services include banking and finance; corporate and securities; litigation and dispute resolution; antitrust and competition; US Supreme Court and appellate matters; employment and benefits; environmental; financial services regulatory & enforcement; government and global trade; intellectual property; real estate; tax; restructuring, bankruptcy and insolvency; and wealth management.

OFFICE LOCATIONS AMERICAS: Charlotte, Chicago, Houston, Los Angeles, New York, Palo Alto, Washington DC

ASIA: Bangkok, Beijing, Guangzhou, Hanoi, Ho Chi Minh City, Hong Kong, Shanghai, Singapore

EUROPE: Brussels, Düsseldorf, Frankfurt, London, Paris

TAUIL & CHEQUER ADVOGADOS in association with Mayer Brown LLP: São Paulo, Rio de Janeiro

ALLIANCE LAW FIRM: Spain (Ramón y Cajal Abogados)

Please visit our web site for comprehensive contact information for all Mayer Brown offices. www.mayerbrown.com

Mayer Brown is a global legal services provider comprising legal practices that are separate entities (the "Mayer Brown Practices"). The Mayer Brown Practices are: Mayer Brown LLP and Mayer Brown Europe - Brussels LLP, both limited liability partnerships established in Illinois USA; Mayer Brown International LLP, a limited liability partnership incorporated in England and Wales (authorized and regulated by the Solicitors Regulation Authority and registered in England and Wales number OC 303359); Mayer Brown, a SELAS established in France; Mayer Brown JSM, a Hong Kong partnership and its associated entities in Asia; and Tauli & Chequer Advogados, a Brazilian law partnership with which Mayer Brown is associated. "Mayer Brown" and the Mayer Brown logo are the trademarks of the Mayer Brown Practices in their respective jurisdictions.

This Mayer Brown publication provides information and comments on legal issues and developments of interest to our clients and friends. The foregoing is not a comprehensive treatment of the subject matter covered and is not intended to provide legal advice. Readers should seek specific legal advice before taking any action with respect to the matters discussed herein.

© 2012. The Mayer Brown Practices. All rights reserved.